Deutscher Bundestag **Drucksache 17/498**

17. Wahlperiode 22. 01. 2010

Antrag

der Abgeordneten Marlene Rupprecht (Tuchenbach), Petra Crone, Iris Gleicke, Christel Humme, Ute Kumpf, Caren Marks, Franz Müntefering, Aydan Özoğuz, Thomas Oppermann, Sönke Rix, Stefan Schwartze, Dagmar Ziegler, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Kinderschutz wirksam verbessern: Prävention im Kinderschutz optimieren – Förderung und Frühe Hilfen für Eltern und Kinder stärken

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

- Kinder und Jugendliche haben ein Recht auf ein gelingendes Aufwachsen. Dieses Recht gilt es durch die Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz nachhaltig wirksam werden zu lassen. Das Grundgesetz benennt Kinder bisher ausdrücklich nur im Rahmen der Elternrechte und nicht als selbstständige Träger eigener Grundrechte. Es enthält keine explizite Feststellung des Rechts eines jeden Kindes auf Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit, auf Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung und auf altersgemäße Beteiligung der Kinder und Jugendlichen.

  Im Grundgesetz ist jedem Kind ein Recht auf Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit, auf gewaltfreie Erziehung und auf den besonderen Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung zuzusichern. Ihre Meinung wird in den Angelegenheiten, die sie betreffen, in einer ihrem Alter und ihrem Reifegrad entsprechenden Weise berücksichtigt. Die staatliche Gemeinschaft achtet, schützt und fördert die Rechte des Kindes und trägt Sorge für kindgerechte Lebensbedingungen. Eine solche verfassungsrechtliche Neuregelung verdeutlicht die Rechte der Kinder, wie sie sich aus anderen verfassungsrechtlichen Vorschriften nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergeben, ohne die Elternrechte zu beschneiden. Diese Verfassungsänderung trägt zudem der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union Rechnung.

- Kinderschutz gelingt nicht zum Nulltarif. Kontinuität im Bereich des Kinderschutzes ist besonders wichtig, daher ist ein starker handlungsfähiger Staat mit einer ausreichenden finanziellen Ausstattung unerlässlich. Allerdings führen einige der von der Bundesregierung in der 17. Legislaturperiode herbeigeführten bzw. geplanten gesetzgeberischen Maßnahmen zu einer erheblichen Schwächung der Finanzkraft des Bundes, der Länder und der Kommunen. Zu nennen ist hier das Wachstumsbeschleunigungsgesetz, das zu steuerlichen Mindereinnahmen in Milliardenhöhe führen wird. Solche Initiativen konterkarieren einen wirksamen Kinderschutz und dürfen nicht weiterverfolgt, sondern müssen rückgängig gemacht werden.

- Kindern und Jugendlichen ein gesundes Aufwachsen zu ermöglichen, ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die Bund, Länder und Kommunen in gemeinsamer Verantwortung gestalten. Es sind die Städte und Gemeinden, die vor Ort den Alltag von Familien und ihren Kindern gestalten. Sie haben eine zentrale Rolle beim Auf- und Ausbau vernetzter Strukturen für eine frühe Förderung und für Frühe Hilfen. Bund und Länder übernehmen wichtige Regelungs-, Anregungs- und Unterstützungsfunktionen. Auf allen Ebenen hat es in den vergangenen Jahren umfangreiche Anstrengungen zur Förderung und zum Schutz des Kindeswohls gegeben.
- Es ist Aufgabe der Eltern, die notwendigen Bedingungen für ein gelingendes Aufwachsen ihrer Kinder zu schaffen. Die meisten Eltern tragen dieser Verantwortung in hervorragender Weise Rechnung. Doch die gesellschaftlichen Erwartungen und Ansprüche an Eltern, Kinder und damit an die Familien sind in den letzten Jahrzehnten erheblich gewachsen. Junge Familien stehen unter vielfältigem Druck. Um diesen auszuhalten, brauchen sie Unterstützung, Begleitung, Bildung, Beratung und Hilfen – von Anfang an. Alle Eltern erleben immer wieder Phasen, in denen sie Bildungs- und Beratungsbedarf haben. Für alle Eltern muss es selbstverständlich sein, entsprechende Angebote anzunehmen und auch Unterstützung und Hilfe in Anspruch zu nehmen, falls dies erforderlich ist. Wer Kinder wirksam vor Vernachlässigung und Misshandlung schützen will, muss Eltern und ihre Kinder wirksam von Anfang an stärken und fördern. Familien zu stärken bedeutet, ihnen frühzeitig und damit rechtzeitig orientiert am individuellen Bedarf der Familie Bildung, Beratung und – falls erforderlich – Unterstützung und Hilfen anzubieten. So können Familien die für die Gestaltung des Familienalltags notwendigen Kompetenzen lernen und die Schwierigkeiten und Risiken des Alltags meistern. Vernachlässigungen und Misshandlungen sind oftmals Ergebnis einer Überforderung. Durch frühzeitige Bildungs-, Beratungs-, Unterstützungs- und Förderangebote kann es in vielen Fällen gelingen, diese Gefährdungspotenziale zu minimieren.
- Für Kinder und Jugendliche, die in belastenden Lebenslagen aufwachsen, ist das Risiko gesundheitlicher Beeinträchtigungen besonders groß. Hier gilt es, wie es der 13. Kinder- und Jugendbericht vorschlägt, die Ressourcen dieser Kinder und Jugendlichen sowie ihrer Familien mit dem Ziel zu fördern, Widerstandsfähigkeit dieser Kinder gegen krankmachende Bedingungen zu stärken. Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung zur Primärprävention und auch unterstützende Angebote für Schwangere und junge Familien im Rahmen regionaler Netzwerke, die in einigen Ländern bereits aufgebaut wurden, können diesem Risiko entgegenwirken. Daher sollten entsprechende Initiativen in den Ländern durch ein bundeseinheitliches Präventionsgesetz zur Stärkung der Prävention und der Gesundheitsförderung ergänzt werden.
- Förderung und Prävention sind die besten Mittel, um Kinder und ihre Familien effektiv zu unterstützen und Kinder vor Gefährdungen zu schützen. Alle politischen Ebenen sind gefordert, Lücken bei der Förderung eines gesunden Aufwachsens, bei der Vernetzung von Strukturen zur Etablierung von Maßnahmen für frühe Förderung und für Frühe Hilfen sowie bei der Prävention von Kindesvernachlässigung und -misshandlung aufzudecken und zu schließen. Bei der Überprüfung und Weiterentwicklung bundesgesetzlicher Regelungen müssen die Schnittstellen zwischen dem Achten Buch Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe – (SGB VIII), dem Fünften Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Krankenversicherung – (SGB V), dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – (SGB IX) sowie dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe – (SGB XII) besondere Beachtung finden. Der 13. Kinder- und Jugendbericht liefert wichtige Grundlagen für eine Überprüfung dieser Regelungen.

- Im Rahmen des SGB VIII kommt hier den Leistungen zur allgemeinen Förderung der Erziehung in der Familie nach § 16 SGB VIII und den erzieherischen Hilfen nach § 27 ff. SGB VIII eine zentrale Bedeutung zu. Entsprechende rechtliche Klarstellungen sind vorzunehmen und Regelungslücken, die besonders zwischen dem SGB V und dem SGB VIII vorhanden sind, zu schließen.
- Auch Tageseinrichtungen für Kinder sind sehr wichtig für eine frühe Förderung, für Frühe Hilfen und sie sind damit ein wesentliches Instrument für einen wirksamen präventiven Kinderschutz. Sie sind die erste Förder- und Bildungsinstitution der Kinder. Sie bieten Raum und Zeit, um Kinder früh und individuell zu fördern und elternhausbedingte Nachteile auszugleichen. Gerade für Eltern, die in besonders riskanten Lebensverhältnissen leben, sind sie auch dringend benötigte Entlastung und Unterstützung. Daher ist der flächendeckende Ausbau der Kinderbetreuungsangebote für unter Dreijährige und die mittel- und langfristige Weiterentwicklung von Tageseinrichtungen für Kinder zu Eltern-Kind-Zentren unerlässlich. Angebote der Kindertageseinrichtungen müssen mit denen der Familienbildung, -unterstützung und -förderung in einem integrierten Gesamtkonzept zusammengefasst werden.
- Für den Schutz von Kindern und Jugendlichen engagieren sich Tag für Tag zahlreiche Menschen beruflich und ehrenamtlich. Besonders zu nennen sind hier Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Engagierte in der Kinder- und Jugendhilfe, im Gesundheitswesen, im Bildungssystem, aber auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Sozialleistungsträgern, besonders der ARGEn nach dem SGB II und der Krankenkassen, der Justiz und der Ordnungs- und Polizeibehörden. Wenn diese Menschen eingebunden in unterschiedliche Systeme zuverlässig und verbindlich zusammenarbeiten, dann ist damit eine wesentliche Bedingung für eine gute Vernetzung der verschiedenen Systeme zum Wohl der Kinder erfüllt. Frühe Förderung und Frühe Hilfen bedürfen verbindlicher und transparenter Kooperations- und Koordinationsstrukturen vor Ort.
- Ein wirksamer Kinderschutz setzt verbindliche Kooperationsstrukturen voraus. Das SGB VIII enthält in § 81 Regelungen zur Zusammenarbeit. Diese nehmen entsprechend der Gesetzessystematik jedoch nur die Träger der öffentlichen Jugendhilfe in die Pflicht, haben aber keine normative Wirkung im Hinblick auf die Kooperationspartner. Notwendig sind daher korrespondierende rechtliche Regelungen über die Verpflichtung der Kooperationspartner zur Zusammenarbeit mit den Trägern der Jugendhilfe. Daher sind einschlägige Gesetze auf entsprechende Kooperationspflichten hin zu überprüfen und zu ergänzen.
- Im Hinblick auf die unterschiedlichen Bedarfslagen von Eltern und werdenden Eltern ist die Arbeit von Hebammen gerade für die frühe Förderung der Kinder und der Bildung der Familien besonders wichtig. Bei der Arbeit mit belasteten Familien kommt Hebammen eine besondere Bedeutung zu. Hebammen haben sowohl die Gesundheit der Mutter wie des Kindes im Blick. Erfahrene Hebammen beraten und begleiten Familien und unterstützen sie bei der Nutzung der vorhandenen sozialen Netze, wenn Familien Förderung, Bildung oder direkte Hilfen benötigen. Netzwerkarbeit und Kooperation sowie aufsuchende Hilfen machen zunehmend einen großen Teil der Arbeit von Hebammen in Familien in prekärer Lebenslage aus. Einen weiteren Schwerpunkt ihrer Tätigkeit bildet die Arbeit an Schnittstellen, zum Beispiel zwischen ambulanter und stationärer Betreuung oder zwischen dem Gesundheitswesen und der Kinder- und Jugendhilfe. Angesichts der großen Bedeutung ihrer Tätigkeit für Förderung, Prävention und Frühe Hilfen müssen ausreichende Rechtsgrundlagen und eine entsprechende Qualifikation beispielsweise zum Erkennen der in Familien vorhandenen Ressourcen und zur Förderung des Wohlergehens des Kindes und der Eltern vorhanden sein. Für

den regelhaften Einsatz von Hebammen mit einer entsprechenden Zusatzqualifikation als sogenannte Familienhebamme sind die notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen.

- Die zahlreichen Ansätze einer sozialräumlichen Arbeit zur frühen Förderung und zu den Frühen Hilfen in den Kommunen haben eine wichtige „Lotsenfunktion“ und sind deshalb zu fördern und zu stärken. Neben dem Zugang, den Hebammen zu jungen Familien haben, können zum Beispiel auch Schwangerenberatungsstellen, frauen- und kinderärztliche Praxen, ehrenamtlich tätige Familienpaten, Familienbildungsstätten, die Geburtsvorbereitungskurse sowie Still- und Krabbelgruppen anbieten, ihre Zugänge zu Familien nutzen, um Bildung, Beratung, Unterstützung, Förderung und Hilfen anzubieten. Dabei gilt es auch, neue Zugangsformen zu entwickeln, um besonders belastete Familien frühzeitig zu erreichen.
- Die in § 86c SGB VIII getroffenen Regelungen zur Fortdauer der Leistungsverpflichtung beim Zuständigkeitswechsel örtlicher Träger der Jugendhilfe müssen ein geeignetes Übergabeverfahren zur Wahrnehmung des Schutzauftrages bei Kindeswohlgefährdung gewährleisten. Eine mögliche Neuregelung muss in der Praxis Klarheit schaffen und für die Fachkräfte vor Ort handhabbar sein.
- Ein wirksamer Kinderschutz braucht auch verlässliche Analysen und Datengrundlagen zur Kinderschutzpraxis. Der Schutzauftrag der Kinder- und Jugendhilfe bei Kindeswohlgefährdung auf der Grundlage des § 8a SGB VIII hätte bereits in der 16. Legislaturperiode evaluiert und diese Evaluation vorgelegt werden müssen. Ob und inwieweit § 8a SGB VIII gezielt verändert werden muss, kann erst auf Grundlage der nach wie vor ausstehenden Evaluation entschieden werden.
- Notwendig für die Beurteilung der Wirkungen dieser Vorschrift sind darüber hinaus statistische Ergebnisse. Um aussagekräftige Daten über die Art und Weise der Wahrnehmung des in § 8a SGB VIII geregelten Schutzauftrages zu erhalten, die Entwicklung beobachten und daraus gegebenenfalls Schlüsse für die fachliche und rechtliche Weiterentwicklung des Kinderschutzes ziehen zu können, muss der in § 8a SGB VIII geregelte Prozess der Gefährdungseinschätzung zur Wahrnehmung des Schutzauftrages bei Kindeswohlgefährdung künftig statistisch erfasst werden.

II. Der Deutsche Bundestag begrüßt

- die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans „Für ein kindergerechtes Deutschland 2005–2010“, bei dem das Aufwachsen ohne Gewalt und die Förderung eines gesunden Lebens von Kindern und Jugendlichen wichtige Handlungsfelder darstellen;
- die in der 16. Legislaturperiode durch den Beschluss des Deutschen Bundestages „Gesundes Aufwachsen ermöglichen – Kinder besser schützen – Risikofamilien helfen“ (Bundestagsdrucksache 16/4604) angestoßenen Maßnahmen zur Verbesserung des Kinderschutzes. Insbesondere wurden der Kinderschutz von der präventiven Seite her gestärkt, die Kooperation der Verantwortungsgemeinschaft von Kinder- und Jugendhilfe, Gesundheitswesen und Justiz verbessert und durch Projekte in allen Ländern Modelle vernetzter Strukturen früher Förderung und Früher Hilfen entwickelt;
- das Aktionsprogramm „Frühe Hilfen für Eltern und Kinder und soziale Frühwarnsysteme“ und die Einrichtung des „Nationalen Zentrums Frühe Hilfen“;
- das Gesetz zur Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls (Bundestagsdrucksache 16/6815);

- das Gesetz zur Reform des Verfahrens in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (Bundestagsdrucksache 16/6308);
- das Fünfte Gesetz zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes (Bundestagsdrucksache 16/12427);
- die Veröffentlichung des 13. Kinder- und Jugendberichts „Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland“ (Bundestagsdrucksache 16/12860);
- den Abschlussbericht der beim Bundesministerium der Justiz eingerichteten Arbeitsgruppe „Familiengerichtliche Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls – § 1666 BGB“, der Empfehlungen für eine weitere Verbesserung des Kinderschutzes, etwa durch Qualitätssicherung bei Vormundschaft und Pflegschaft oder durch Intensivierung der Zusammenarbeit von Jugendämtern und Gerichten, enthält;
- die Einführung einer neuen Kinderuntersuchung U 7a nach § 26 SGB V;
- den Eltern-Ordner der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung „Gesund groß werden“ zum Früherkennungsprogramm für Kinder sowie
- die Initiativen der Länder und der Kommunen zur Verbesserung des Schutzes von Kindern und Jugendlichen.

III. Der Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- einen Gesetzentwurf vorzulegen, der zum Ziel hat, Kinderrechte im Grundgesetz zu verankern und damit der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union in der Verfassung Rechnung zu tragen;
- einen Gesetzentwurf vorzulegen, der den Kinderschutz wirksam verbessert und die Prävention im Kinderschutz optimiert. Dieser Gesetzentwurf zur Weiterführung der Regelungen zum § 1666 BGB soll in einem Diskurs zwischen Bund, Ländern, Kommunen und Fachverbänden sowie der Wissenschaft ausgearbeitet werden. Es sollen dabei insbesondere die Förderung von Familien und Frühe Hilfen für Eltern und deren Kinder gestärkt und der Schutzauftrag der Jugendhilfe weiterqualifiziert werden;
- die in der 17. Legislaturperiode geplanten oder durchgeführten gesetzgeberischen Maßnahmen zu unterlassen oder rückgängig zu machen, die die Finanzkraft des Bundes, der Länder und der Kommunen schwächen und damit einen wirksamen Kinderschutz konterkarieren;
- gemeinsam mit den Ländern Lücken in bundesgesetzlichen Regelungen zur Prävention von Kindesvernachlässigung und -misshandlung, zur Stärkung der frühen Förderung und Frühen Hilfen und zur Förderung eines gesunden Aufwachsens zu identifizieren und zu schließen. Wichtige Grundlagen zur Identifizierung bestehender Lücken sollten der 13. Kinder- und Jugendbericht sowie die Vorschläge der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung des Kinderschutzes an der Schnittstelle von Jugendhilfe und Gesundheitswesen sein;
- gemeinsam mit den Ländern den Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige weiter voranzubringen und Initiativen zu ergreifen, um Tageseinrichtungen für Kinder mittel- und langfristig zu Eltern-Kind-Zentren umzugestalten;
- gemeinsam mit den Ländern die Qualifizierung der Tagespflege zu befördern und dabei insbesondere das Profil der Tagespflege im Gesamtsystem der Kinderbetreuung zu schärfen sowie die Steuerungsrolle der Jugendämter zu stärken;

- die in § 16 SGB VIII geregelten Leistungen zur allgemeinen Förderung der Erziehung in der Familie im Zusammenhang mit den Hilfen zur Erziehung gemäß § 27 ff. SGB VIII zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Hierbei muss vor allem geprüft werden, ob zwischen dem Leistungstatbestand der Hilfe zur Erziehung nach § 27 Absatz 1 SGB VIII und den anderen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe eine Lücke besteht, die durch spezifische Leistungen der frühen Förderung und Frühen Hilfe zu schließen ist;
- in Abstimmung mit den Ländern und Kommunen die Qualifizierung des Pflegekinderwesens als eine wesentliche Säule der Hilfen zur Erziehung voranzutreiben und durch gesetzgeberische Maßnahmen nachhaltig zu sichern;
- die vorhandenen Rechtsgrundlagen für den Einsatz von Hebammen zu prüfen und ggf. zu verbessern;
- gemeinsam mit den Ländern entsprechende Rahmenbedingungen für den Einsatz von Familienhebammen zu schaffen, um eine regelhafte psychosoziale und medizinische Beratung und Betreuung von Eltern mit Kindern beginnend bei der Geburt und während der ersten Lebensmonate durch Familienhebammen sicherzustellen. Dabei ist ein besonderes Augenmerk auf Eltern mit besonderen Belastungen zu richten. Die Erfahrungen aus den Projekten, in denen besonders qualifizierte Hebammen als Familienhebammen schwerpunktmäßig mit besonders belasteten Familien gearbeitet haben, sind hierbei auszuwerten. Dabei ist darauf zu achten, dass die anzustrebenden Regelungen die Zusammenarbeit zwischen Familienhebammen und den Fachkräften der sozialpädagogischen Familienhilfe fördern;
- die Initiativen zur Stärkung von Gesundheitsförderung und Prävention, zur Entwicklung regionaler Netzwerke für frühe Förderung und primärpräventiver Unterstützungsangebote für Schwangere und junge Familien in den Ländern durch ein bundeseinheitliches Präventionsgesetz zu ergänzen;
- die Familienbildung als eine verbindliche Leistung im Alltag der Jugendhilfe zu implementieren;
- die in § 81 SGB VIII geregelten Kooperationspflichten der Träger der öffentlichen Jugendhilfe durch korrespondierende Kooperationspflichten weiterer Partner zu ergänzen. Da die Aufgaben verschiedener Kooperationspartner im Rahmen der Gesetzgebungskompetenz der Länder zu regeln sind, wird die Bundesregierung aufgefordert, bei den Ländern darauf hinzuwirken, dass die einschlägigen Landesgesetze entsprechend überprüft und ergänzt werden;
- die in § 86c SGB VIII getroffenen Regelungen zur Fortdauer der Leistungsverpflichtung beim Zuständigkeitswechsel örtlicher Träger der Jugendhilfe so zu überarbeiten, dass ein geeignetes Übergabeverfahren zur Wahrnehmung des Schutzauftrages bei Kindeswohlgefährdung gewährleistet ist;
- zu der in § 8a SGB VIII geregelten Wahrnehmung des Schutzauftrages bei Kindeswohlgefährdung endlich die ausstehende Evaluation vorzulegen;
- den in § 8a SGB VIII geregelten Prozess der Gefährdungseinschätzung zur Wahrnehmung des Schutzauftrages bei Kindeswohlgefährdung statistisch zu erfassen. Um die Tätigkeit der Jugendämter und die Wirksamkeit der in § 8a Absatz 2 SGB VIII erwähnten erfahrenen Fachkraft besser erfassen zu können, sollten die Erhebungsmerkmale in der Statistik der Kinder- und Jugendhilfe (§ 98 ff. SGB VIII) insoweit überarbeitet werden, dass der Prozess der Gefährdungseinschätzung, die daran beteiligten Personen und Institutionen sowie die daraus resultierenden Maßnahmen transparent abgebildet werden;

- dem Deutschen Bundestag so schnell wie möglich den Bericht mit den Ergebnissen des vom Bund geförderten Projektes „Bundesweite Bestandsaufnahme zu Kooperationsformen im Bereich Früher Hilfen“ sowie den Bericht mit den Ergebnissen des ebenfalls vom Bund geförderten Forschungsprojektes „Aus Fehlern lernen – Qualitätsmanagement im Kinderschutz“ vorzulegen.

Berlin, den 22. Januar 2010

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333